



La politique des bons offices: l'élu, l'action publique et le territoire

Olivier Nay

► To cite this version:

Olivier Nay. La politique des bons offices: l'élu, l'action publique et le territoire. Jacques Lagoroye. La politisation, Belin, pp.199-220, 2003. hal-00990869

HAL Id: hal-00990869

<https://hal.science/hal-00990869>

Submitted on 14 May 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LA POLITIQUE DES BONS OFFICES

L'élu, l'action publique et le territoire

Olivier Nay
Professeur de science politique

Publié dans : Lagroye (Jacques), dir., La politisation, Paris : Belin, 2003, pp. 199-220.

Dans quelle mesure les élus politiques, lorsqu'ils prennent part aux choix publics, sont-ils dépendants des attentes ou des pressions qui s'expriment dans la société ? Est-il possible de mesurer la sensibilité des représentants aux sollicitations des groupes d'intérêt et aux demandes (plus diffuses, plus instables) des électeurs et de l'opinion publique ? La question, d'ordre sociologique, est loin d'être anodine. Tout d'abord parce que la théorie du mandat représentatif établit que la fonction électorale doit être à l'abri de toute influence susceptible de contrarier la recherche de l'intérêt général. Ensuite parce que l'hypothèse de la dépendance doit permettre de réinterroger le débat classique opposant le pluralisme et l'universalisme, rouvert depuis une vingtaine d'années à la faveur des débats sur le communautarisme et sur la société multiculturelle¹¹. Cette question redouble d'intérêt dans un contexte où l'Etat, fragilisé, n'est plus en mesure d'imposer une direction universelle à la société et où les philosophies politiques s'interrogent de plus en plus sur la légitimité des expressions segmentaires dans les lieux de la représentation politique.

À partir de l'interrogation sur les influences sociales pesant sur les comportements des représentants, on voit bien toutes les questions incidentes qui émergent : quels sont les publics auxquels les élus sont les plus sensibles ? Comment se structurent les liens de dépendance entre le représentant et les entourages directs qu'il cherche à satisfaire ? Qu'est-ce qui motive les élus à suivre les intérêts et les représentations dominantes de certains milieux ? Ces attitudes détournent-elles les représentants de la recherche de " l'intérêt général " (dont on nous a enseigné qu'il ne saurait découler d'une addition d'intérêts particuliers) ? Inversement, quelle marge de manœuvre les représentants ont-ils dans leurs choix ? Dans quelle mesure ont-ils la possibilité d'agir en suivant leur propre conviction, sans égard particulier pour l'opinion de ceux qui les regardent ?

Toutes ces interrogations n'ont bien sûr pas pour ambition de jeter l'anathème sur le modèle parlementaire dont personne ne conteste qu'il a su trouver un équilibre entre l'idéal démocratique (la participation du peuple) et l'exigence d'efficacité (le gouvernement par les élites). Mais elles mettent suffisamment en doute la validité des principes du gouvernement représentatif — qui, malgré les variantes nationales, condamne toute forme de mandat impératif au nom d'un intérêt général supérieur aux intérêts particuliers — pour qu'on s'y intéresse. À cet égard, la très grande

¹ L'idée d'une représentation " pluraliste " pose pour principe que le système représentatif a vocation à " refléter " les intérêts sociaux présents dans la société. Elle a toujours été un sujet de discussion au centre des débats philosophiques et politiques sur le gouvernement représentatif. Elle est combattue, au XIXe siècle, par les élites libérales françaises dont le parlementarisme prend sa source, depuis la Révolution de 1789, dans une philosophie politique universaliste alliée à une conception individualiste du droit. Elle est en revanche ardemment défendue, en France, par les intellectuels catholiques et les premiers socialistes, partisans (pour des raisons diamétralement opposées) d'une représentation par " corps " au Parlement. Elle est aussi au centre de la conception " microcosmique " qui domine la pensée utilitariste du XIXe siècle en Grande-Bretagne (Jeremy Bentham, James Mill et John Stuart Mill) selon laquelle le Parlement a vocation à être un " microcosme de la nation ", c'est-à-dire à représenter en son sein toutes les communautés qui y vivent.

majorité des études sociologiques (y compris celles qui insistent sur la rationalité des comportements politiques) reconnaissent que les élus agissent sous dépendance. Encore s'agit-il de repérer les formes assez variées que prennent ces dépendances selon les systèmes institutionnels, mais aussi, au sein d'un même pays, selon le niveau de gouvernement (local ou national) : celle du parti ? Celle des pairs de l'assemblée ? Celle des électeurs ou de certains groupes d'électeurs ? Celle de l'opinion publique ? Celle d'associations et de groupes de pression particulièrement vigilants sur certaines causes ? Celle des journalistes et des intellectuels ? Celle des soutiens économiques ?

Il n'y a bien sûr pas à " choisir " entre ces différentes contraintes. Les élus doivent apprendre à les concilier. Toutes se combinent avec plus ou moins de force. Leur combinaison varie sensiblement dans le temps et dans l'espace, selon les systèmes institutionnels, selon le domaine concerné par la loi, selon les partis politiques impliqués, selon la période électorale, selon l'intérêt porté par les médias, selon le degré de structuration des organisations de la société civile, etc.² On admet en général, néanmoins, que les principales contraintes proviennent des attentes des " publics attentifs ", ceux dont l'avis peut peser sur l'opinion publique (journalistes et relais d'opinion,) et ceux dont la réaction de mécontentement, toujours envisageable, peut porter atteinte aux chances de réélection de l'élu (groupes d'électeurs, personnalités influentes du parti, soutiens financiers).

Certes, on aurait tort de penser que les élus agissent constamment en tenant compte de tous ces publics. Une grande partie de l'activité de délibération porte d'une part sur des questions techniques qui ne suscitent guère d'intérêt parmi les citoyens, d'autre part sur des mesures aux effets diffus qui n'attirent l'attention ni des médias ni des groupes susceptibles de se mobiliser. Dans ces situations — qui sont de loin les plus fréquentes — les élus se contentent de suivre la position du rapporteur de la loi et de la commission compétente, les consignes de leur parti, l'avis d'experts auditionnés ou encore leur propre conviction, sans s'interroger sur les effets positifs ou négatifs que leur vote est capable d'exercer sur un (ou des) publics particulier(s). Ils suivent alors la figure aristocratique du " trustee " qui fait de l'élu un représentant autonome dont le jugement n'est pas lié par les pressions venues d'en bas³.

Néanmoins, les analyses du métier politique en France comme les études parlementaires aux Etats-Unis soulignent depuis longtemps que le mandat représentatif place les élus dans des jeux de dépendance particulièrement forts. Derrière la très grande diversité des questionnements et des paradigmes choisis pour étudier l'activité professionnelle des élus, l'hypothèse générale la plus couramment soutenue est la suivante : dans le contexte de la démocratie moderne, les représentants ont une propension générale à défendre les positions sur les politiques publiques les plus favorables à leurs électeurs et/ou aux groupes organisés dont le soutien peut renforcer leur chance de réélection (ou de promotion politique)⁴. C'est au niveau du territoire que s'exprimerait avec le plus d'intensité le jeu de la dépendance, non seulement parce que c'est là que les élus sont les plus sollicités concrètement par les électeurs (notamment par les demandes individualisées de

² Le rôle des études empiriques est bien de montrer les traits dominants de certains systèmes politiques, de même que les facteurs qui peuvent faire varier conjoncturellement, au sein d'un même système, l'intensité de la dépendance.

³ Cette conception, fondatrice de la théorie du gouvernement représentatif, est défendue, à la fin du XVIII^e siècle, par les principaux théoriciens du parlementarisme hostiles à toute idée de gouvernement populaire : Edmund Burke (*Lettre aux électeurs de Bristol*), Emmanuel Sieyès (*Qu'est-ce que le Tiers Etat ?*) ou James Madison (*Le Fédéraliste*).

⁴ C'est principalement le parti (lorsque celui-ci dispose de moyens de contrôle et de sanction suffisants) et l'opinion publique générale (forgée par les médias et les sondages nationaux) qui peuvent contraindre les élus à ne pas suivre les attentes de leur circonscription.

services), mais aussi parce que les médias et surtout les groupes d'intérêt (associations, groupes de citoyens, ONG, lobbies, syndicats...) n'ont jamais autant d'influence que lorsqu'ils interviennent au niveau de la circonscription, là où les élus tirent les ressources les plus durables pour se maintenir au pouvoir (réseaux de clientèles, fidélités partisans, soutiens financiers, liens avec la presse, etc.). La figure idéal-typique du représentant qui s'oppose au *trustee*, celle de l'"agent"⁵ — faisant de l' élu un porte-parole de ses électeurs et, plus largement, un défenseur de sa circonscription — traduit bien l'idée qu'une grande partie des activités de représentation, en démocratie, est consacrée à répondre le mieux possible aux attentes provenant du territoire.

D'une manière générale, les élus sont amenés à combiner les deux attitudes du *trustee* et de l'*agent*. Tous le travail des élus est de savoir gérer cette contradiction de rôles que la théorie du gouvernement représentatif présente sous la forme d'un "dilemme". Notre contribution souhaiterait explorer, à partir d'observations de la vie politique française, divers aspects de cette "synthèse pratique" réalisée par les élus. Si l'on suit cette hypothèse, on ne peut se cantonner à l'analyse des attitudes de circonstance adoptées par les élus pour répondre aux sollicitations dont ils sont l'objet. On doit chercher aussi à comprendre comment les élus intègrent, dans leurs façons de faire et de penser leur activité professionnelle, le lien de dépendance généré par le mandat. Parmi toutes les "entrées" possibles pour aborder empiriquement cette question (sociologie des rôles, analyse des discours, études sur l'ancrage communautaire, analyse des comportements d'assemblée, etc.), on s'intéressera ici à l'implication des élus dans les processus d'action publique. La raison en est simple : la participation aux décisions publiques est à la fois, pour l' élu, une activité individuelle impliquant d'agir conformément à son jugement (figure du *trustee*) et une activité sociale où l' élu doit faire face au regard et aux demandes de publics particulièrement attentifs, capables d'exercer des sanctions si leurs attentes ne sont pas satisfaites (figure de l'*agent*). Elle place l' élu devant les deux formes de la responsabilité électorale : la *responsibility* (fondée sur la dignité et la confiance) et l'*accountability* (qui implique de rendre des comptes à sa base électorale). Elle est donc une activité privilégiée pour étudier la façon dont les élus gèrent la tension entre les deux dimensions de la représentation.

On s'intéressera, dans les lignes qui suivent, au double investissement des élus dans le jeu institutionnel public (dont la légitimité réside justement dans le principe d'autonomie affirmé à l'égard des intérêts corporatistes ou territoriaux) et dans tous les lieux moins exposés où ils peuvent affirmer leur rôle de mandataire et de relais d'intérêts sociaux. Ce double investissement s'opère à la fois *dans* les assemblées et *hors* des assemblées. Celles-ci restent bien entendu des lieux importants de négociation entre formations politiques ; elles apportent une caution essentielle à la prise des décisions publiques ; elles sont au niveau local des lieux d'arbitrage incontournables (vote des grands programmes, instruction des dossiers, répartition des crédits publics). Le travail des élus se poursuit néanmoins hors des enceintes de leur assemblée, sur le terrain, dans la circonscription, où ils tentent de mettre à profit leur mandat pour intercéder auprès des acteurs du territoire, tenter d'orienter des projets publics dans un sens conforme à leurs intérêts et, *in fine*, renforcer leur position électorale. L'activité de représentation prend alors la forme d'une médiation par laquelle l' élu se transforme en passeur d'idées et de dossiers entre sa circonscription et son assemblée (partie 1). Mais on peut faire l'hypothèse que la décentralisation et le développement de la logique contractuelle dans l'action publique contribuent aujourd'hui à transformer le travail des élus. Les assemblées étant doublement

⁵ Les travaux anglo-saxons utilisent aussi les notions de "délégué" (*delegate*) ou d'"avocat" (*attorney*).

dessaisies, d'un côté par la multiplication des lieux de concertation/négociation sur le territoire, de l'autre par la concentration des pouvoirs au profit des exécutifs, les élus s'investissent de plus en plus dans des activités de proximité imposées par les nouvelles règles de l'action publique (partie 2).

LES INTERVENTIONS EN ASSEMBLEE ET LA REPRESENTATION DU SOL

L'analyse des comportements d'assemblée ne suppose pas de limiter le regard aux jeux internes des hémicycles, encore moins aux seuls échanges en séance plénière et en commission. Bien au contraire, une telle analyse peut nous permettre de réfléchir au travail de terrain mené par les représentants. Sur le plan pratique, ce travail prend la forme d'une activité de médiation entre la circonscription et l'assemblée. L'élus intervient dans les jeux décisionnels en jouant deux rôles complémentaires : il est à la fois porte-parole du territoire à l'assemblée et représentant de l'assemblée sur le territoire. A cet égard, il n'est pas simplement captif des intérêts de sa circonscription : il fait généralement un usage intéressé de son mandat et s'attache à servir à la fois ses intérêts et ceux de ses électeurs. On abordera ici successivement le courtage des requêtes individuelles et celui, plus large et plus impersonnel, des "questions publiques" intéressant la circonscription.

Les attentes du sol et l'activité de service

D'une manière générale, les élus se montrent particulièrement attentifs aux demandes individuelles exprimées au niveau de leur circonscription. Ils n'hésitent pas, lorsque l'occasion est favorable et qu'une réponse juridique ou financière peut être apportée, à la faire remonter au niveau des instances compétentes. Les groupes et les organisations privées savent bien, de leur côté, que pour obtenir une décision publique en leur faveur, pour faire entendre leur cause et faire inscrire un "problème" sur l'agenda public, l'intervention directe (coup de téléphone, courrier, demande d'entrevue, pétition, manifestation...) n'est pas toujours la voie la plus rapide et la plus efficace. Ils savent aussi que le "coup de pouce" donné par "leur" élu peut être très utile pour faire remonter des demandes vers des instances décisionnelles d'un échelon de gouvernement plus élevé.

Aussi, les élus, dans leur canton, leur municipalité ou leur arrondissement, parfois au niveau du département tout entier, sont constamment sollicités, au point qu'une partie de leur activité consiste à collecter des demandes concrètes et à les porter devant les instances qui pourront apporter une réponse, en particulier les administrations et l'assemblée où ils siègent. Dans cette dernière situation, ils peuvent être "encouragés" à voter dans un sens bien précis de façon à protéger des intérêts catégoriels ou, plus prosaïquement, à obtenir un financement (lorsque l'assemblée et ses organes votent directement l'attribution d'enveloppes de crédits). Dans le premier cas, l'élus peut donner sa parole de se faire le héraut de ses administrés dans les débats en commission ou en séance plénière, voire de respecter scrupuleusement l'orientation de vote sollicitée par les acteurs de sa circonscription. Dans le second cas, il s'agit pour les élus de faire en sorte que les demandes de financement public pour des projets portés par des maires de petite commune ou des organismes privés bénéficient d'un traitement favorable par les organismes chargés d'instruire les dossiers et/ou d'attribuer des financements.

Cette activité de courtage des demandes est importante au niveau local, en France, pour deux raisons principales. La première raison renvoie à l'évolution récente des dispositifs d'action publique dans le contexte de décentralisation : l'élaboration des politiques s'appuie largement, aujourd'hui,

sur des projets contractualisés impliquant des montages financiers complexes et la participation croisée de plusieurs organisations. Dans les négociations menées pour fédérer les volontés, obtenir les autorisations administratives et solliciter les financements nécessaires, l'implication des élus est loin d'être négligeable. Même si les "techniciens" (services techniques des collectivités et des "agences" qui leur sont liées, personnel des directions déconcentrées, bureaux d'étude, consultants, ingénieurs travaillant pour le compte de branches professionnelles, d'associations, d'établissements consulaires...) jouent bien évidemment un rôle décisif dans la réalisation des projets (étude de faisabilité, définition des critères d'intervention, mise en œuvre opérationnelle, évaluation), les élus conservent un rôle essentiel de surveillance et d'appréciation selon des critères plus "politiques". Ils ont toujours le souci, à cet égard, de servir les intérêts de leur territoire, notamment de surveiller que leurs administrés ne sont pas lésés lors de la définition ou de la mise en œuvre des projets face aux autres territoires associés.

Les politiques dites "de contrat" conduites par les régions pour financer des opérations d'aménagement territorial sont exemplaires de l'intensité des pressions exercées par les acteurs territoriaux sur "leurs" élus régionaux. Ceux-ci sont étroitement tenus, sur le terrain, par les demandes des partenaires économiques et sociaux d'horizons très divers avec lesquels un travail de coopération est nécessaire à tous les niveaux (formulation des enjeux, programmation, réalisation technique, suivi)⁶. Dans les assemblées, leur rôle est bien de répercuter les idées qui émergent de la concertation locale, faire valoir les souhaits ou les résistances éventuelles des partenaires territoriaux, etc. Sur le terrain, ils peuvent se voir confier par leur président d'exécutif un rôle pivot dans la concertation locale ; ils sont néanmoins concurrencés dans ce rôle pour tous les autres acteurs susceptibles de se transformer en animateur de développement (sous-préfet, conseiller général, coordonnateur de projet, secrétaire général d'un comité de bassin, président d'une structure intercommunale, etc.). Dans la conduite des programmes, les élus agissent à plusieurs niveaux. En amont des réalisations, ils tentent de peser autant que possible sur le choix des critères d'intervention publique (zonage, règles d'éligibilité, critères financiers et techniques, etc.), mais leur marge d'influence, à ce niveau, reste assez faible (en particulier lorsque les politiques impliquent une intervention technique). Lors de la mise en œuvre des projets, ils informent l'administration régionale des évolutions de terrain et transmettent les requêtes des opérateurs locaux. Ces élus jouant à la fois le rôle d'émissaires régionaux et de porte-parole du sol n'agissent pas dans l'ombre : leur statut d'agent-relais entre l'assemblée et le territoire est souvent prévu par les règles encadrant l'intervention publique.

Bien évidemment, le travail de courtage ne se limite pas aux structures internes des collectivités territoriales : il se poursuit à tous les niveaux de délibération. Il peut s'observer dans l'ensemble des instances de coopération institutionnelle (permanentes ou *ad hoc*) qui se sont multipliées ces dernières années avec la contractualisation des politiques publiques : les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), les syndicats mixtes, les commissions de travail associant les partenaires de la politique de la ville dans ses différents volets, les agences de développement en milieu rural, les comités de programmation et de suivi liés à la mise en œuvre des fonds structurels, les commissions consultatives mises en place pour la réalisation de politiques nationales, etc. Les élus

⁶ Ces politiques sont transversales : elles touchent des domaines aussi divers que le développement économique, l'environnement, le tourisme, la protection du patrimoine, la culture, la défense de la ruralité ou encore le logement et l'urbanisme.

se sont illustrés récemment et avec vigueur, comme porte-parole de leur territoire, dans la mise en œuvre de la loi Besson (5 juillet 2000) imposant, sous la responsabilité des préfets, l'adoption de schémas départementaux d'accueil des "gens du voyage"⁷. Dans la grande majorité des départements, l'application de la loi a donné lieu à des mobilisations importantes des associations de riverains, des groupements de commerçants et des gros investisseurs (sociétés immobilières, grande distribution) pour contester les propositions "hâtives" et "autoritaires" faites par les préfets aux maires des petites communes. Les commissions consultatives départementales et les Conseils généraux ont été le lieu de discussions particulièrement houleuses. Les élus politiques y ont relayé les mécontentements exprimés sur le territoire afin d'assouplir certains critères et d'exiger des garanties complémentaires de la part des Conseils généraux (en matière d'insertion sociale, d'accompagnement scolaire, d'assainissement des terrains, de développement des équipements) et des préfets (mobilisation plus rapide des forces de l'ordre contre les occupations illégales).

La seconde raison expliquant l'intensité des activités de courtage au niveau local est liée à la compétence financière des collectivités territoriales : celles-ci attribuent des enveloppes de crédits directement exécutoires selon une procédure qui associe l'exécutif (qui reçoit les demandes), les services administratifs (qui instruisent les dossiers) et les représentants de l'assemblée (qui votent les dotations de crédits dans les commissions permanentes⁸). À cet égard, l'implication des élus dans le montage des dossiers financiers ne doit pas être négligée. Les plus influents sont ceux qui sont en position d'autorité au sein de l'assemblée (appartenance à la coalition de majorité ou à un groupe pivot) et, simultanément, exercent des responsabilités dans des structures locales avec lesquelles la collectivité est tenue de travailler. La possibilité d'influer sur la confection des dossiers n'est pas nulle, cependant, pour les "*backbenchers*" : l'absence de séparation des pouvoirs dans les collectivités territoriales françaises⁹, la personnalisation forte des liens au niveau de la circonscription, l'incapacité du personnel technique d'intervenir directement sur le territoire pour répondre aux sollicitations très nombreuses des petits élus et des acteurs privés sont autant de facteurs qui peuvent leur permettre de jouer les bons offices entre le territoire et l'assemblée.

Les conseillers généraux et régionaux, pour toutes ces raisons, n'hésitent pas à se transformer en avocat et à plaider la cause de "leurs administrés". Le premier geste consiste, lorsque demande leur est faite par un maire de petite commune, une association, une entreprise, etc., à porter sur la table de la présidence de leur assemblée une demande financière sous la forme d'un dossier juridiquement et techniquement recevable. Une fois le dossier admis, les élus tentent généralement de suivre de près son "montage" (par les services administratifs), sous la forme d'un "projet de financement" et, une fois celui-ci avalisé par la commission permanente, d'en surveiller la mise en œuvre (répartition des enveloppes financières, contrôle du respect des critères d'éligibilité, surveillance des réalisations d'ouvrage afin qu'elles correspondent aux demandes locales), le cas échéant en allant directement en discuter avec les directeurs de service (dans l'assemblée), les agents de l'Etat présents sur le terrain (directions départementales) et les opérateurs (publics ou privés) qui se sont vus confier la maîtrise d'œuvre.

⁷ La loi impose la mise en place de sites d'accueil dans les communes de plus de 5000 habitants.

⁸ La "commission permanente" est l'instance collégiale chargée, dans chaque collectivité locale, d'examiner les engagements financiers. Elle est désignée par l'assemblée à la représentation proportionnelle.

⁹ L'exécutif, l'assemblée et l'appareil administratif sont réunis dans un même bâtiment. Les vice-présidents en charge de portefeuille(s) sont des membres de l'assemblée. Enfin, ce sont les mêmes services administratifs qui sont chargés de préparer les projets soumis à l'assemblée, de les mettre en œuvre et de les contrôler sous l'autorité de l'exécutif.

Cette activité de courtage des dossiers individuels prend une forme différente, au niveau national, dans la mesure où, contrairement aux collectivités territoriales françaises ou au Congrès américain, les assemblées françaises ne votent pas d'enveloppes financières directement exécutoires. Sous la Ve République, c'est essentiellement dans les cabinets des ministères, les agences gouvernementales et les instances interministérielles que les parlementaires les plus aguerris peuvent, le cas échéant, " appuyer " ou " relayer " une action déjà entreprise par une organisation locale ou une collectivité territoriale. C'est en ce sens, par exemple, qu'à la suite de la catastrophe provoquée par l'explosion de l'usine AZF de Toulouse (septembre 2001), les parlementaires de tous bords se sont coordonnés (avec le maire de Toulouse Ph. Douste-Blazy) pour mener des actions communes auprès du préfet de Midi-Pyrénées, de l'Hôtel Matignon, des différents ministères (Intérieur, Industrie, Ville), auprès de TotalFina Elf et des sociétés d'assurance afin d'accélérer les mesures de relogement, de réhabilitation des quartiers et d'indemnisation financière, relayant ainsi les demandes formulées par les comités de citoyens (" Plus jamais ça ! "), les associations de riverains et leurs maires.

Il reste que les parlementaires peuvent trouver dans l'activité des différentes instances de travail internes au Parlement l'occasion de défendre des questions auxquelles leurs électeurs sont particulièrement sensibles. C'est dans les commissions d'assemblée que les élus peuvent (personnellement ou par personne interposée) demander au rapporteur (chargé d'organiser les débats et la procédure) l'adoption d'un amendement tenant compte de " spécificités du terrain " ¹⁰. Le rôle des commissions est tout particulièrement décisif lorsque la loi concerne des opérations territoriales d'envergure : les commissions " spéciales " ¹¹ mises en place lors de la discussion de la " loi montagne " (1984) ou celle de la loi sur l'aménagement du territoire (1992) ont donné lieu à une intense mobilisation des parlementaires qui, pour la plupart " cumulards ", étaient concernés au titre de leurs responsabilités locales. Mais c'est dans les commissions d'enquête que leur implication comme porte-parole du territoire est sans doute la plus forte. Beaucoup d'entre elles sont mises en place à l'issue de situations de crise ayant particulièrement affecté une ou plusieurs régions. Leur membres sont désignés avant tout sur des critères de proximité avec les questions abordées : les commissions enquêtant sur la sécurité du transport maritime (2000), sur la lutte contre l'encéphalopathie spongiforme bovine (2001) ou sur les causes et les conséquences des intempéries (2001) ont été principalement animées par les représentants des régions les plus sinistrées. Ceux-ci se sont naturellement impliqués pour " publiciser " des questions touchant directement leur territoire et jouer ainsi pleinement leur rôle de porte-parole du sol. La commission sur la sûreté des installations industrielles (2002), créée peu après la catastrophe de Toulouse (AZF), a impliqué la plupart des députés devant faire face, dans leur circonscription, à des usines utilisant des matières chimiques dangereuses. Enfin, les " missions parlementaires " ¹² sont tout logiquement confiées à des députés ou sénateurs qui disposent déjà d'une bonne connaissance de la question concernée, souvent par leurs fonctions locales. Il n'est choquant pour personne, par exemple, que la mission

¹⁰ En décembre 2001, par exemple, le syndicat viticole de Saint Emilion demande expressément à Gilbert Mitterrand, député du Libournais et président du groupe de travail " viticulture " de l'Assemblée nationale d'introduire un amendement à la loi de finance assouplissant les dispositions fiscales à l'égard du vin.

¹¹ Assez rares, les commissions spéciales sont constituées pour l'adoption de lois de grande ampleur nécessitant un travail préalable de discussion et de consultation entre élus, partenaires et destinataires.

¹² Diligentes par le gouvernement, les missions ont pour tâche de produire un " rapport d'information " sur des sujets d'actualité importants (terrorisme, sécurité alimentaire, négociations commerciales transatlantiques, etc.).

diligentée par Lionel Jospin en vue de la préparation d'une loi d'orientation pour les Départements d'Outre-mer ait été confiée, en 1999, à un député réunionnais (Michel Tamaya) et à un sénateur martiniquais (Claude Lise).

Le souci de la circonscription, préoccupation intériorisée des élus

Au-delà de l'activité de service (qui renvoie à des jeux de clientèle plaçant les représentants dans une relation "donnant-donnant" avec leurs interlocuteurs locaux), on remarque que les élus n'hésitent pas, d'une manière générale, à s'ériger en avocat de leur circonscription en dehors de toute sollicitation particulière.

Ils sont prompts à se saisir, tout d'abord, des opportunités financières ouvertes par les assemblées. La pratique qui consiste, pour un représentant, à orienter des masses de crédits publics vers sa circonscription n'est pas exceptionnelle. Elle est banale. Elle est l'une des caractéristiques principales des activités d'assemblée au Etats-Unis (au Congrès comme au niveau des Etats fédérés). Les Américains la nomment la "politique distributive" (*distributive politics*) ou, de façon plus pittoresque, la "politique du baril de porc"¹³ (*pork-barrel politics*). Celle-ci consiste, pour une poignée de législateurs, à faire jeu commun dans l'assemblée pour s'assurer le vote de crédits profitant essentiellement à leur circonscription. Elle laisse clairement apparaître, dans les votes, des "renvois d'ascenseur" (le fameux *logrolling*), toujours dissimulés et souvent contre-nature, entre des membres du Congrès. C'est essentiellement lors des votes des projets financiers (les "*appropriation bills*"¹⁴) que ces pratiques sont les plus fréquentes (en particulier dans les domaines de l'aménagement territorial, du logement social, des politiques sanitaires et pénitentiaires).

Le tableau paraît bien exotique. Mais il ne l'est pas. En France, les jeux d'assemblée dans les collectivités territoriales ne sont pas si éloignées des pratiques américaines, sans pour autant être systématiques. Car les élus locaux influents, notamment ceux qui cumulent plusieurs mandats, sont toujours prompts à tenter (autant qu'ils le peuvent) d'orienter des masses financières (du département, de la région, des fonds structurels) en direction des projets, des communautés, des secteurs économiques qui intéressent prioritairement leur circonscription. Pour s'en convaincre, il n'y a qu'à voir l'importance qu'occupent les arbitrages politiques dans les négociations accompagnant la discussion des enveloppes financières dans les assemblées territoriales. La question de la répartition "territoriale" des crédits est toujours soulevée au niveau de la confection des programmes, en particulier dans des domaines comme l'équipement, l'aménagement du territoire, le développement économique ou le tourisme. Si cette répartition ne fait pas toujours l'objet de tractations explicites, elle est systématiquement prise en compte par l'équipe qui prépare ces programmes (président, membres du cabinet, directeurs de service, chargés de mission). Tous les chefs de service savent bien que la "viabilité politique" d'un projet (son vote en séance plénière) dépend pour une grande part du savant équilibre des projets qui saura contenter financièrement tous les territoires.

¹³ L'expression provient d'une pratique antérieure à la Guerre civile américaine : elle consistait à distribuer aux esclaves du porc salé dans d'énormes barils qu'ils devaient eux-mêmes se partager. À partir des années 1870, les membres du Congrès ont régulièrement fait allusion à "la main plongée dans le baril de porc" (*dipping into the pork-barrel*) pour désigner la tendance des parlementaires à tout faire pour obtenir des fonds bénéficiant à leur district.

¹⁴ Projets législatifs précisant le montant exact des crédits publics pouvant être dépensés pour un ensemble d'actions ciblées et une durée limitée.

Cette recherche de l'équité constitue aussi la principale cause du "saupoudrage financier" tant décrié par les élus locaux... qui en sont pourtant les principaux instigateurs. Dans les départements, ces répartitions s'opèrent souvent sous les auspices du président du Conseil général. Dans les régions, gouvernées en général par des coalitions hétéroclites, elles sont au centre des "deals" auxquels doit se résoudre le président de région pour maintenir la cohésion dans sa "majorité", obtenir le soutien ponctuel des partis-pivots et éviter trop d'agitation dans les groupes d'opposition. Certes, les séances plénières sont généralement l'occasion de souligner les oppositions de programme, notamment lors des votes importants (budget, programmations pluriannuelles). On note bien, à ces moments, des tensions entre les groupes d'assemblée et la réactivation des clivages partisans. Mais dans l'ensemble, les élus s'entendent généralement assez bien dès lors qu'on entre dans la phase d'application courante des politiques — qui consiste essentiellement à répartir et distribuer des crédits. La condition est que des équilibres financiers "équitables" soient trouvés entre les principales entités territoriales de la région (départements, grandes municipalités, villes moyennes et principaux EPCI) afin que chaque élu puisse "ramener du bacon à la maison"¹⁵.

Il ne faudrait pas croire, néanmoins, que l'activité des élus dans la discussion des politiques publiques (au sein des assemblées) se limite à un travail de prédation financière consistant à se saisir d'opportunités ouvertes au sommet (celui de l'Etat ou de la collectivité territoriale). Les élus sont tout aussi occupés à faire remonter des questions publiques générales qui intéressent particulièrement leur circonscription et pourraient être ignorées ou sous-estimées dans l'assemblée. Régulièrement confrontés aux problèmes très divers qui dominent la vie politique locale, ils sont incités tout naturellement, lorsqu'ils siègent en assemblée, à évoquer des questions qui, en matière d'action publique, domine la vie de leur circonscription : problèmes d'insécurité en milieu urbain, constructions illégales sur le littoral, pollution marine, activisme des sectes, dégradation de l'habitat social, etc. Les élus cherchent, à cet égard, à introduire ces questions dans les débats d'assemblée afin qu'elles gagnent en légitimité, qu'elles pèsent sur l'agenda (ordre du jour, travail en commission), voire mieux, qu'elle conduise à terme au vote d'un amendement, d'une motion ou d'un programme¹⁶. Leur action, tout en défendant des intérêts locaux, contribue sur le moyen terme à la "publicisation" de certaines causes susceptibles, à terme, d'être inscrites sur l'agenda public.

Pour faire connaître les sujets "qui les préoccupent", ils ont la possibilité de prendre la parole en séance plénière, mais il est clair que les occasions sont rares et que les exigences de discipline partisane rendent cet exercice difficile. Non seulement l'élu doit alors opérer une "montée en généralité" afin de ne pas trop faire apparaître la dimension personnelle de sa requête, mais il peut arriver que les intérêts de sa circonscription n'entrent pas clairement dans les préoccupations du bureau du groupe d'assemblée. L'intervention des élus pour peser sur la production normative est bien plus efficace quand elle est menée dans les différents lieux où, loin des oreilles indiscretes, des arrangements concrets peuvent être trouvés sur des dossiers précis. Le rôle des commissions

¹⁵ Expression des parlementaires britanniques qui ont adapté, non sans humour, la métaphore du baril de porc à leur tradition culinaire.

¹⁶ Ce type d'action spontanée n'est bien sûr jamais désintéressé : l'élu montre de cette manière à tous ses électeurs qu'il se soucie de leurs problèmes quotidiens ; il espère bien, le cas échéant, que son intervention conduira à l'adoption de décisions créant un régime légal favorable à son territoire ou permettant de "rapatrier" vers ses administrés des crédits publics ; l'élu peut enfin se spécialiser sur certains sujets et renforcer sa notoriété auprès de ses pairs de l'assemblée et des membres de son parti, ce qui favorise la réinvestiture électorale et toutes sortes de promotions politiques (internes ou externes à l'assemblée).

d'assemblée est à cet égard assez variable, selon les collectivités territoriales mais aussi selon les secteurs qu'elles couvrent. Les commissions sont parfois de véritables groupes de travail où les élus s'investissent avec de bonnes chances de peser sur la discussion, voire d'obtenir des " gains " pour leur circonscription. C'est en général le cas des commissions chargées du budget qui sont stratégiques à la fois parce qu'elles disposent d'un point de vue global sur les dépenses publiques et parce qu'elles sont chargées de " désamorcer " les conflits qui pourraient avoir lieu lors des votes importants en séance publique (vote du budget primitif et des grandes programmations contractualisées). C'est également le cas, dans certaines collectivités locales, de commissions en charge de domaines qui sont peu techniques et laissent une marge d'influence non négligeable aux élus dans la définition des priorités de l'action publique (l'animation culturelle, l'aide aux petites entreprises, la protection du patrimoine culturel, la valorisation de l'environnement). Dans une moindre mesure, ce peut être le cas des commissions qui traitent de domaines où les projets impliquent des interventions " politiques " au niveau local pour mobiliser des volontés et animer la concertation (les politiques contractuelles, le développement rural, le tourisme). Mais d'une manière générale, les commissions jouent un rôle de plus en plus faible dans la construction des agendas publics locaux. Elles se contentent d'étudier les textes préparés par l'administration, formulent ici ou là quelques réserves, émettent des propositions, mais sont très rarement à l'origine des textes votés en assemblée. Un indice ne trompe pas : les élus y brillent souvent par leur absentéisme...

L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALISEE ET LE TRAVAIL DE PROXIMITE DES ELUS

Si les études institutionnalistes évoquent depuis longtemps l'affaiblissement structurel des parlements nationaux en Europe, sous le coup d'évolutions politiques et institutionnelles (développement des appareils gouvernementaux, phénomène majoritaire, renforcement de la démocratie d'opinion, décentralisation, transfert de compétences vers l'Union européenne, rôle croissant des acteurs privés, etc.), le cas des collectivités infra-étatiques est étonnamment ignoré. Or, à l'heure où la décentralisation entend renforcer la " démocratie de proximité ", on ne peut nier que les assemblées locales en France ne jouent aujourd'hui qu'un rôle subsidiaire dans la production des agendas publics territoriaux. Aussi, les élus sont-ils soucieux de s'impliquer aujourd'hui dans les multiples instances de partenariat présentes sur le territoire pour animer la concertation et accompagner la mise en œuvre des opérations publiques.

Des assemblées marginalisées

Le dessaisissement des assemblées locales, en France, peut s'expliquer par deux raisons principales : le renforcement continu, avec la décentralisation, du contrôle exercé par les exécutifs et leur administration sur la confection des programmes publics d'une part ; la tendance croissante à la contractualisation et au développement de l'intergouvernementalité dans l'espace public local d'autre part.

Au sein des collectivités territoriales, tout d'abord, les véritables " faiseurs " de dossiers sont les acteurs qui travaillent en prise directe avec l'exécutif. La décentralisation a vu en effet se généraliser en France un modèle de gouvernement " mayoral ". Dans ce modèle, le chef de l'exécutif dispose d'une prééminence sans équivalent, qu'il tire notamment de la confusion des pouvoirs territoriaux (il est à la fois chef de l'administration et président de l'assemblée) et de la faiblesse générale des partis politiques au niveau local. La bureaucratisation des grandes collectivités territoriales tout au long des

années 1980-1990 (notamment le développement d'administrations dotées d'un pouvoir d'expertise) n'a fait qu'accentuer ce phénomène de "monarchisation" du pouvoir local. Dans ce système, les assemblées jouent le plus souvent un rôle de chambre d'enregistrement. Si tous les grands dossiers sont officiellement discutés en commission et votés en séance plénière, le travail de construction de l'agenda public reste en pratique contrôlé par le patron qui s'appuie, pour gouverner, sur une "garde rapprochée", une équipe dirigeante de quelques hommes ou femmes soudés par la loyauté politique, le secret des alcôves et des règles de travail assez informelles.

Même si ces équipes varient dans leur composition, on y retrouve le plus souvent le directeur de cabinet, le directeur des services, le (ou les) vice-président(s)/adjoint(s) le(s) plus influent(s) et, plus ponctuellement, quelques collaborateurs informels associés par contrat pour des missions bien précises. Autour de ce noyau dur, s'agrègent des responsables de terrain nommés dans des instances opérationnelles financées par la collectivité locale : tel animateur d'une agence de développement local ou d'un syndicat mixte impliqué dans un programme d'aménagement, tel coordonnateur de projet chargé d'assurer la concertation locale autour d'une politique impulsée par la collectivité territoriale, tel responsable d'une association politisée (proche de l'équipe dirigeante) ou d'une association "satellite" (créée et contrôlée par la collectivité territoriale), etc. L'équipe dirigeante doit également rechercher le concours de certains élus de l'assemblée : ceux qui ont l'oreille d'hommes politiques influents sur le territoire, ceux qui sont présents (par cumul des fonctions) dans des structures politiques, techniques ou consultatives locales, de même que le vice-président ou l'adjoint titulaire du portefeuille concerné par le projet discuté (s'il ne fait pas partie de la garde rapprochée du président¹⁷), le président de la commission de travail compétente, voire les élus titulaires d'une "délégation de pouvoir" dans le secteur concerné¹⁸. Dans certains domaines qui nécessitent un avis juridique de l'Etat (comme l'application des fonds européens par exemple) ou sa collaboration technique (comme dans le domaine de l'équipement ou de la formation professionnelle), les représentants de la préfecture et de certaines directions déconcentrées peuvent être très présents auprès de l'équipe dirigeante et de ses services. Enfin, dans d'autres domaines, ce sont les ingénieurs et les techniciens des "agences" créées par la collectivité territoriale qui jouent un rôle clé auprès de l'équipe présidentielle¹⁹. Leur contrôle de l'expertise dans des domaines techniques (gestion des risques sanitaires et environnementaux, formation et apprentissage, développement des nouvelles technologies, etc.) et les liens directs établis avec les opérateurs de terrain en font souvent des acteurs incontournables de l'action publique. Il faudrait y ajouter les animateurs des organismes semi-public (sociétés d'économie mixte, bureaux d'expansion, groupements d'intérêt public, etc.) et les responsables désignés pour représenter la collectivité à l'extérieur (représentant de la "mission Europe" ou du bureau ouvert à Bruxelles, responsable de la coopération internationale, etc.).

Le rôle des assemblées et de leurs organes délibératifs est affaibli, en second lieu, par le fait que les collectivités locales, dans le contexte de décentralisation, ne peuvent conduire des politiques

¹⁷ Ce qui est souvent le cas là où les exécutifs se sont formés sur la base d'une coalition.

¹⁸ Ils sont des représentants de l'exécutif dans des organismes locaux avec lesquels la collectivité a des liens politiques ou financiers.

¹⁹ Les collectivités territoriales (en particulier les régions et les départements) ont créé dans les années 1990 des structures d'animation et de gestion prenant des noms divers ("agence", "mission", "comité", "bureau"...). Elles interviennent dans des domaines nécessitant une action technique, la constitution d'une expertise ou encore la coordination d'un très grand nombre d'acteurs. Une liste à la Prévert ne suffirait pas à citer toutes les formules : agences pour l'environnement,

publiques que si elles s'insèrent désormais dans des dispositifs de coopération associant une diversité de partenaires publics et privés. Ces dispositifs s'appuient sur la contractualisation et la création de "territoires de projet". L'intervention croisée des acteurs publics (collectivités locales, Etat, Union européenne) est devenue la règle de même que le respect global de la norme de subsidiarité. Dans un tel contexte, les structures de concertation ne cessent de se multiplier. Plus ou moins souples, plus ou moins ouvertes, informelles ou officielles, permanentes ou *ad hoc*, elles sont marquées par une diversité de statuts et de dénominations²⁰ (même si le législateur tente de les rationaliser sur un plan juridique²¹). Leur rôle et leurs compétences varient sensiblement : elles vont des dispositifs souples de consultation à de véritables instances de codécision (là où il y a des compétences partagées), en passant par des commissions diverses chargées d'animer la concertation locale ou de permettre le suivi et l'évaluation de projets territoriaux spécifiques. Le partenariat ne concerne pas seulement les politiques "locales" : il inspire de plus en plus la mise en œuvre des politiques nationales ; il est au cœur de l'application des programmes communautaires depuis 1992.

Selon leurs compétences, les structures de coopération sont composées de trois catégories d'acteurs différemment impliqués : les organismes financeurs, les partenaires (qui participent à la réalisation de la politique) et les destinataires. Aux côtés des collectivités locales, on retrouve donc généralement le représentant de la préfecture (souvent le sous-préfet) et les agents des services déconcentrés de l'Etat qui peuvent agir à plusieurs titres : "cofinanceurs" (dans les politiques Etat-région en particulier), "partenaire" (lorsque les services de l'Etat apportent leur contribution à la réalisation d'une politique locale), "coordonnateur de projet" sur le terrain (animateur de la concertation), "conseiller" jouant un rôle d'expert auprès des collectivités locales (expertise technique ou juridique). On retrouve également aux côtés des collectivités territoriales de nombreux autres "acteurs territoriaux", des organisations mixtes ou privées consultées ou associées à la prise de décision : entreprises de service public, régies de transport, sociétés d'économie mixte, organisations syndicales, établissements consulaires, branches professionnelles, partenaires associatifs, organismes culturels, etc.

Le rôle croissant des personnels techniques, la création d'agences, la multiplication des arènes de débat et de décision, la participation des acteurs privés, la présence renouvelée de l'Etat, le développement de la logique du projet, toutes ces évolutions rendent l'intervention des élus beaucoup plus difficile qu'il y a dix ou quinze ans. Le métier politique se complique. Pour défendre les intérêts de leur territoire, les élus sont tenus de s'adapter aux nouvelles logiques de l'action publique.

Le travail de représentation dans l'action publique territoriale

D'un côté, les élus restent bien attentifs aux décisions d'assemblée. Ils s'y investissent, mais la plupart d'entre eux le font moins avec le souci d'influer sur la définition des programmes qu'avec la

agences de retraitement des déchets, mission formation-emploi, comité régional du tourisme, agence pour le développement des nouvelles technologies, bureau du développement industriel...

²⁰ Comité de programmation régional, comité de bassin, syndicat de gestion d'un pays, agence de développement économique, comité de suivi d'un programme touristique, syndicat interdépartemental d'aménagement rural, parc naturel régional, association départementale pour la protection d'un site classé, etc. Ce qui les caractérise, c'est une compétence d'intervention sur de nouveaux territoires qui ne recoupent pas les délimitations politico-administratives : "pays", "agglomération", "massif", "parc", "bassin", "terroir", "vallée", etc.

²¹ En particulier dans le domaine essentiel de l'intercommunalité : loi ATR (6 février 1992), loi Pasqua (4 février 1995), loi Voynet (25 juin 1999), loi Chevènement (12 juillet 1999), loi "Démocratie de proximité" (27 février 2002).

volonté de “ surveiller ” les priorités dégagées par leur collectivité et la répartition générale des fonds de concours accordés par la commission permanente. Les élus ordinaires n'interviennent donc qu'à la marge : après avoir donné leur avis en commission, ils ne font qu'“ entériner ” les dossiers formatés par les services administratifs en s'assurant, lorsqu'il s'agit d'actions d'envergure, que leur circonscription ne sera pas oubliée dans l'affectation de fonds publics. La marge d'influence des élus dépend, d'une manière générale, du rapport de force qu'ils sont en mesure d'imposer à l'équipe présidentielle, soit parce qu'ils sont incontournables dans l'assemblée pour construire une majorité de vote, soit parce qu'ils exercent des responsabilités importantes dans leur circonscription (politique, professionnelle, associative) et sont à ce titre des interlocuteurs ou des relais précieux sur le territoire.

D'un autre côté, les élus ordinaires sont conscients que leur activité dans les assemblées, en particulier aux niveaux départemental et régional, leur permettent rarement d'orienter de façon décisive la confection des programmes intéressant leur circonscription. Désormais, pour ces élus, la défense du territoire suppose de s'impliquer plus activement dans les lieux de concertation ou de gestion qui se multiplient au plus près des citoyens. C'est en cherchant à pénétrer dans les organismes variés où se négocient directement les projets contractualisés intéressant leur circonscription que les élus peuvent ainsi “ défendre ” au mieux les intérêts de leurs administrés... et *in fine* s'auto-imputer les réalisations entreprises sur le territoire. La politique de la ville constitue depuis une dizaine d'année le domaine d'action le plus entreprenant pour l'expérimentation des techniques de contractualisation. Au niveau local, elle repose essentiellement sur la concertation institutionnelle entre l'Etat, les collectivités locales et les acteurs du territoire²² au sein d'instances aux dénominations très variées (comité de pilotage, commission du développement social urbain, groupe de travail thématique, etc.) remplissant à chaque fois des compétences bien spécifiques (de la programmation à la mise en œuvre, de l'animation sectorielle à l'action territoriale). Les exécutifs locaux trouvent là l'occasion de s'investir dans de nouvelles missions d'animation au plus près des préoccupations de leurs électeurs (la réhabilitation des quartiers, la sécurité, la scolarisation des jeunes, l'action culturelle, etc.), même s'ils s'appuient généralement pour cela sur des chevilles ouvrières désignées par les collectivités territoriales (comme les chefs de projet pour le développement social urbain) et s'ils doivent nécessairement composer avec les personnels nommés par l'Etat (les “ sous-préfets à la ville ” et les “ chefs de projet ” internes à l'administration d'Etat). La réalisation des “ contrats locaux de sécurité ”, plus récemment, a constitué une phase importante de renforcement des procédures contractuelles, donnant naissance à de nouvelles instances transversales (comité de pilotage, comité technique, groupe thématique, commission territoriale, cellule de veille...). Là aussi, les élus peuvent s'impliquer concrètement dans la réalisation des projets publics en jouant la carte de l'intégration des différents acteurs institutionnels, économiques ou sociaux. Ils travaillent en prise directe avec les nouveaux acteurs de ces politiques (agents de prévention, coordinateurs “ sécurité ”, etc.). Ils sont alors obligés, pour rester crédibles, d'être présents sur le terrain au jour le jour. Ils sont surtout obligés de se “ techniciser ” s'ils veulent ne pas être marginalisés dans des discussions associant experts, urbanistes, techniciens de l'Etat, animateurs sociaux, etc.

²² Associations, police, justice, sociétés de transport, urbanistes, acteurs culturels, lycées, organisation de jeunesse, ANPE, etc.

Plus largement, les lieux de discussion et de gestion des politiques territoriales sont de plus en plus appréhendés par les élus comme des arènes “ politisées ” : la participation n’y est pas seulement indispensable pour définir les priorités d’action concertée, mais aussi contrôler de nouveaux leviers financiers et construire des ressources relationnelles susceptibles de renforcer la position d’autorité sur le territoire. Dans la gestion des politiques de proximité, c’est à bien des égards dans le cadre de l’intercommunalité de projet que “ se jouent ” des arbitrages politiques et financiers décisifs. En milieu rural, la présence dans l’établissement qui gère le “ pays ”, le syndicat mixte de gestion du Parc naturel régional, le syndicat intercommunal d’aménagement des voies fluviales, l’agence de développement local ou la commission chargée de se prononcer sur les priorités des programmes européens sont autant de lieux où se négocient des décisions essentielles pour la vie du canton. En milieu urbain, la coopération intercommunale constitue désormais la pierre angulaire sur laquelle repose une part de plus en plus large de l’action publique municipale (fiscalité propre, transports publics, équipement, aménagement de l’espace, gestion de l’eau, traitement des déchets, politique de sécurité, logement, solidarité et action sociale). Dans tous ces lieux de la transversalité (ruraux ou urbains), les concurrences politiques sont fortes, à la fois entre maires soucieux de conserver leur autonomie et d’élargir leur zone d’influence et entre adjoints/services d’une même mairie dont les spécialités se recoupent dans la gestion concrète des politiques intercommunales.

Le développement de la concertation de proximité ne se limite pas, néanmoins, aux politiques publiques “ locales ”. Le partenariat territorialisé se développe aussi dans la conduite des politiques nationales et européennes. La multiplication des consultations organisées par l’Etat d’un côté, les négociations de véritables contrats de programmation de l’autre, ouvrent de nouvelles opportunités permettant aux élus d’intervenir, individuellement ou collectivement, comme représentants du territoire. La très grande difficulté qu’ont eu les préfets à définir les sites naturels devant être classés dans le réseau européen “ Natura 2000 ”²³ est un exemple significatif de la capacité des élus locaux à s’impliquer dans les dispositifs de concertation mis en place par l’Etat. Se faisant les porte-parole des différents utilisateurs du territoire, ils sont parvenus à opposer une vive résistance à l’administration préfectorale chargée de constituer des “ listes départementales ” de sites (destinées à être présentées à la Commission européenne). Reprenant les griefs adressés aux préfets par les chambres d’agriculture, les fédérations de chasse et les associations de sylviculteurs, les élus se sont en effet mobilisés en nombre, au sein des EPCI (consultés par les préfets), pour dénoncer la rapidité des consultations locales et l’autoritarisme de la procédure. Les conseillers généraux (dont beaucoup cumulent un mandat de maire) ont relayé le message de contestation dans les hémicycles départementaux, transformés pour l’occasion en bruyantes caisses de résonance. Ils ont obtenu, suite à un recours en excès de pouvoir, l’annulation par le Conseil d’Etat des listes établies par le Ministère de l’environnement (1999 et 2001). Le gouvernement, peu après, a adopté de nouvelles règles reconnaissant des prérogatives plus importantes aux utilisateurs du territoire²⁴.

*

En définitive, on peut raisonnablement faire l’hypothèse que le travail de représentation évolue en prise avec la transformation des modes d’action publique. Le recul de l’Etat, la concentration du

²³ Il s’agit de la mise en application de la directive “ Habitats ” du 21 mai 1992 visant la conservation des habitats naturels de la faune et de la flore sauvages.

pouvoir local, la logique du partenariat et la contractualisation éloignent, chaque jour un peu plus, la pratique politique du modèle de la démocratie parlementaire. Les décisions publiques sont moins le résultat d'une délibération d'assemblée que l'issue aléatoire d'un processus continu et diffus de négociation entre des acteurs organisés. Dans ce jeu plus ouvert et plus fluide, les élus ne sont pas totalement marginalisés. Certes, leur rôle dans les assemblées (le contrôle des actes de gouvernement, la participation à la construction de l'agenda public) est considérablement affaibli. Mais ils s'investissent désormais dans des activités de courtage que facilitent ou imposent les nouvelles formes de l'action publique. Tout l'enjeu, pour eux, est d'être présents dans les lieux interstitiels de leur assemblée (tous les endroits où se négocient des ressources pouvant être rapatriées vers le territoire) et, en même temps, dans les multiples instances de proximité responsables de la concertation ou de la gestion de projets publics territorialisés. Les deux activités se complètent largement : un élu est d'autant plus influent dans son assemblée politique qu'il a des responsabilités dans des instances locales et qu'il sait jouer de ses différentes fonctions ; inversement, un élu en position de responsabilité dans son assemblée est quasi-automatiquement amené à participer aux différents organismes locaux que son institution finance. Dans le monde polycentrique d'aujourd'hui, le représentant ne peut plus se cantonner à la présence officielle dans les palais de la République : il doit diversifier des activités, prendre des risques, améliorer ses connaissances techniques, parfois se spécialiser et, surtout, savoir jouer les intermédiaires afin de s'imposer dans des jeux de négociation où il n'est pas forcément attendu²⁵.

²⁴ Les sites, à partir de 2002, doivent être gérés contractuellement par le biais de "comités de pilotage" associant les collectivités territoriales, les propriétaires, les associations concernées par les actions en milieu naturel (agriculteurs, forestiers, chasseurs, protecteurs de l'environnement, responsables du tourisme, etc.).

²⁵ Je remercie J. Lagroye et J. de Maillard pour ses commentaires sur une version précédente de ce texte.